

A Ascensão do Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil: Negociando uma Governança Policêntrica.

Autores: E. Coudel^{1,2,3}, J. Ferreira², M. Amazonas³, L. Eloy⁴, M. Hercowitz⁵, L. Mattos⁶, P. May⁷, R. Muradian⁸, M.G. Piketty¹, F. Toni³

1. CIRAD, UR Green, 34398 Montpellier, França

2. Embrapa Amazônia Oriental, Belém, Brasil

3. Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, Brasil

4. CNRS UMR Art-Dev 5281 Université Montpellier 3, França

5. Pau Brasil, Economia Ecológica e Gestão Socioambiental, São Paulo, Brasil

6. Embrapa Cerrados, Planaltina-DF, Brasil

7. Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, Brasil

8. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil

Introdução

No final da década de 1990, os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA)¹ tornaram-se o novo paradigma da política ambiental, propondo conectar os atores que se beneficiam dos serviços ambientais com os que contribuem com o fornecimento de tais serviços (Engel et al., 2008; Pagiola et al., 2004). Uma grande variedade de modelos foi agrupada sob esta terminologia comum, variando desde arranjos estritamente de mercado até as políticas públicas nacionais. O PSA tem sido largamente definido como "uma transferência de recursos entre atores sociais, que pretende criar incentivos para alinhar as decisões sobre o uso da terra (individuais e/ou coletivas) com o interesse social na gestão dos recursos naturais" (Muradian et al., 2010: 1205).

No Brasil, o caso do PSA é particularmente interessante para ilustrar como diferentes modelos

surgiram, seguindo agendas distintas, e como se consolidaram. Enquanto o PSA em outros países, como a Costa Rica e o México, tem sido administrado pelos governos nacionais (Le Coq et al., 2012; Corbera et al., 2009), no Brasil, o PSA foi implantado no começo da década de 2000 pelas ONGs e pelos governos locais, dando espaço a uma experimentação considerável e direcionado para uma diversidade de práticas em todo o país (Pagiola et al., 2012; Guedes e Seehusen, 2011). Arcabouços legais e recursos específicos foram progressivamente sendo criados para apoiar a implantação dos esquemas de PSA em diferentes níveis de governança (Santos et al., 2012). Existem vários trade-offs entre os diferentes níveis de governança (Larson and Ribot, 2009; Toni, 2011). No que se refere ao nível local, as ações de governança podem ser percebidas por estarem mais próximas às

1. FAO (2007) define "serviços ambientais" como os serviços ecossistêmicos, associados às atividades humanas. Portanto, é mais comum se referir a "Pagamentos por serviços ambientais", uma vez que se trata de uma

recompensa pela prestação recebida por meio das atividades humanas (ou através de restrição do uso humano). Esta terminologia será mantida para todo o artigo.

preocupações e necessidades dos atores e os custos de transação e monitoramento podem ser mais baixos. Entretanto, falta frequentemente aos governos locais a capacidade para executar tais governanças, havendo o risco de uma "captura" pela elite. Com relação aos níveis mais altos, apesar de os governos poderem praticar economias de escala e limitar vazamento (*leakage*), o monitoramento pode tornar-se mais complexo, com a provável resistência por parte dos atores locais. As complementariedades entre os níveis de governança pode tornar esta governança mais eficiente (Nagendra e Ostrom, 2012), mas na prática as relações de poder estabelecem, com frequência, o equilíbrio entre os níveis e os modelos de política dominante.

Revisões diferentes do PSA no Brasil têm sido realizadas ao longo dos anos, proporcionando descrições detalhadas das experiências e dos sistemas legais (e.g., Pagiola *et al.*, 2012; Guedes e Seehusen, 2011; Santos *et al.*, 2012). Nosso objetivo aqui não é de acrescentar mais um estudo a este conjunto já exaustivo, mas de analisar mais amplamente os processos associados às experiências do PSA no Brasil, em particular as tensões e complementariedades que surgiram entre os atores ao longo do caminho e como isso progressivamente configurou-se numa governança policêntrica. Grande parte dos autores deste capítulo esteve envolvida em pesquisas de experiências de PSA e vem acompanhando processos legislativos e observando de perto as dinâmicas de ações entre os atores envolvidos. Dessa forma, busca-se no presente trabalho revelar os cenários institucionais dos processos de decisão, junto com as relações de poder e as controvérsias sociais, tendo como objetivo mostrar,

como ressaltado por Shi (2004), que não há respostas únicas às perguntas políticas e normativas.

1. O surgimento progressivo do PSA no Brasil: principais agendas e processos.

1.1 Primeiro passo: idealização dos incentivos socioecológicos.

Os movimentos sociais da Amazônia brasileira foram os primeiros a idealizarem o PSA, uma vez que estes instituíram o Proambiente entre os anos de 2000 e 2002, em parceria com as ONGs regionais. O Proambiente consistiu em uma proposta de política pública para implantar um modelo novo de uso da terra, com base na gestão dos recursos naturais, nos quais o PSA teria um papel importante no incentivo da transição (Hall, 2008). A proposta tinha por objetivo combinar níveis diferentes de gestão e planejamento, envolvendo planos de produção individual, acordos comunitários, através de certificação participativa, bem como planos de desenvolvimento territorial (Mattos e Hercowitz, 2011). Este projeto piloto foi concebido para envolver mais de 20.000 famílias de produção rural, em nove estados da Amazônia brasileira.

Durante o primeiro ano do governo do Presidente Lula, em 2003, a proposta do Proambiente foi incluída no Plano Plurianual de 2004-2007 com a participação de diversos órgãos governamentais, em particular o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os movimentos sociais esperavam que o Proambiente se transformasse num programa de governo, porém estes não tinham considerado a necessidade de estabelecer

condições de pagamento verificáveis pelo Programa . Isto causou um rompimento com o MMA em 2005. O pagamento foi implantado, em 2006, para 2.555 famílias de produção rural registradas no Proambiente, porém só durou seis meses (Mattos, 2010). A assistência técnica e extensão rural foram implementadas somente na fase inicial do Programa (nos primeiros dois anos), antes das práticas sustentáveis preconizadas pela iniciativa serem adotadas pelas famílias. O planejamento territorial e os acordos comunitários não foram implantados.

A despeito das falhas do Proambiente, sua consequência maior foi a mobilização social para demandas de políticas públicas, as quais reconheceriam a provisão dos serviços ambientais, motivando um debate nacional nos ministérios e no congresso a partir de 2006.

1.2. Expectativas ligadas a REDD+: envolvimento dos governos estaduais e federal.

A crescente agenda internacional referente às mudanças climáticas reforçou a discussão nacional sobre a promoção dos serviços ambientais. Entretanto, a partir de 2003, grande parte da atenção passou a ser focada na redução de emissões de gases de efeito estufa nas florestas naturais, através do mecanismo de compensação REDD .O governo federal brasileiro vem

argumentando que o mecanismo REDD+² não deve ser usado para compensar as emissões dos países industrializados, devendo, em vez disso, ser financiado pelas doações bilaterais e multilaterais (Santilli *et al.*, 2003 ; MMA, 2012). Para consolidar esta estratégia, o governo federal lançou o Fundo Amazônia em 2008, com o objetivo de financiar projetos de redução de emissões relacionados às mudanças de uso da terra na região amazônica³(Moutinho *et al.*, 2011). A legislação nacional relativa à REDD+ foi inicialmente proposta em 2009, apesar de ainda estar em estudo pelas comissões do Congresso Nacional Brasileiro.

À medida que a legislação nacional de REDD+ avança a passos lentos, os estados da Amazônia definiram suas estratégias de REDD+ como, por exemplo, a participação na Força Tarefa dos Governadores para o Clima e a Floresta (GCF)⁴ (May *et al.*, 2011; Toni, 2011). Neste fórum, é defendida uma abordagem aninhada (*nested approach*) com participação no mercado de carbono, portanto contrário à posição do governo federal (MMA, 2011). Para legitimar sua posição, oito estados da Amazônia já criaram um sistema regulatório para a mudança de clima e os serviços ambientais (Pavan e Cenamo, 2012).⁵

as iniciativas de REDD+ de escala local avançaram rapidamente, sendo o Brasil o maior captador de doações para os projetos de REDD+ até o momento.⁶ A maior iniciativa de REDD+ atualmente é o Programa

2. REDD+ : Redução das Emissões do Desmatamento e Degradação, com "+", significando a conservação dos estoques de carbono e a gestão sustentável das florestas.

3. A principal doação é do governo da Noruega, que prometeu US\$ 1 bilhão entre 2009 e 2015.

4. GCF é uma iniciativa de colaboração subnacional de alguns estados de sete países da América do Norte e Sul. Seis estados brasileiros participam: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Mato Grosso e Tocantins.

5. Três estados já promulgaram leis direcionadas a REDD+: Amazonas em

2007, Acre em 2013 e Mato Grosso em 2014; mais três outros estados estão na frase preparatória.

6. O Brasil recebeu mais de US\$ 266 milhões, com compromisso adicional para mais de US\$ 819 milhões, para 12 projetos oficiais (<http://www.forestcarbonportal.com>, acesso em 23/05/2014). Os projetos existentes incluem: áreas protegidas, tais como a *Juma Sustainable Use Reserve*, o primeiro projeto brasileiro certificado envolvendo a REDD+; terras indígenas tais como o *Surui Indigenous Territory*, por exemplo; e projetos desenvolvidos em terras particulares, tais como o *Purus Forest Conservation Project*.

Bolsa Floresta, lançado em 2007 pelo Governo do Estado do Amazonas, numa parceria de múltiplos atores, envolvendo 15 Unidades de Conservação Amazônicas e beneficiando mais de 30.000 pessoas. Com base na experiência da Reserva de Uso Sustentável do Juma, o programa oferece pagamentos diretos às populações locais junto com outros incentivos para estimular a prestação de serviços ambientais (Hall, 2008). Apesar do reconhecimento dos impactos sociais de benefícios desses programas (e.g., Börner *et al.*, 2013; Mohammed *et al.*, 2013), um ponto crítico importante é a necessidade de uma melhoria no monitoramento do desmatamento e da degradação florestal, a fim de assegurar a condicionalidade e, portanto, a efetividade do programa (Tejeiro and Stanton, 2014).

Junto com os pagamentos privados e voluntários, muitos projetos se beneficiaram do Fundo Amazônia⁷, embora muitas críticas apontem a burocracia e as dificuldades de acesso aos recursos, mesmo para os projetos aprovados. O setor da sociedade civil tem sido fundamental para fomentar as condições de iniciativas dos estados e municípios⁸, tendo as ONGs frequentemente um papel central nos arranjos híbridos de governança.

Entretanto, o REDD+ aparenta estar numa situação paradoxal: o programa surge no cenário de política doméstica com a expectativa de receber

recursos internacionais; ainda que a crise econômica global tenha lançado dúvidas crescentes na credibilidade dessas expectativas de recursos. Os projetos de REDD+ até o momento não venderam seus créditos nos mercados internacionais de carbono e os PSA prometidos às populações locais não se materializaram em sua maioria. Assim, o REDD+ pode muito bem se tornar uma política financiada em nível nacional. Neste contexto, os avanços na preparação do REDD+, estabelecendo as linhas de base e metas para as reduções de emissões nacionais e para a preparação de um sistema confiável de Monitoramento, Relatório e Validação (MRV), poderão possivelmente reforçar os sistemas futuros de PSA.

1.3 Consolidação da experiência do PSA em torno da agenda da água.

No início de 2001, o governo federal, através da Agência Nacional de Águas (ANA), lançou o Programa Produtor de Água para apoiar a gestão de bacias integradas, com a intenção de facilitar os sistemas de PSA águas descentralizados (Pagiola *et al.*, 2012). No sudeste do Brasil, devido ao fornecimento de água ter se tornado um problema sério para as grandes cidades, como o Rio de Janeiro e São Paulo, o Banco Mundial e ONGs ajudaram os estados e municípios na tentativa de criar esquemas de PSA. Através de uma parceria de

7. Até a presente data, este fundo financiou uma variedade de projetos REDD: ao todo 54 projetos receberam recursos não reembolsáveis para investimentos mistos de aproximadamente US\$ 390 milhões (Boletim Fundo Amazônia, Março 2014).

8. A maioria dos projetos financiados são coordenados por ONGs (35%), sendo o restante liderado pelos estados (33%) e municípios (15%).

múltiplos níveis (ANA, governos do Estado de São Paulo e Minas Gerais, The Nature Conservancy e organizações locais), dois experimentos pilotos de PSA foram lançados em 2006: Conservador das Águas em Extrema (MG) e na bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – PCJ.

Durante os anos posteriores, os projetos PSA proliferaram rapidamente no bioma da Mata Atlântica nas regiões Sul e Sudeste, com 80 projetos identificados em 2010 (Guedes e Seehusen, 2011), principalmente para a conservação dos recursos hídricos através da proteção e restauração das matas ciliares. À medida que REDD+ ganhou visibilidade, as empresas e ONGs vislumbraram a oportunidade de suplementar os fundos de gestão hídrica com recursos dos fundos de mercado de carbono. Com base nessas experiências, os municípios e os estados começaram a construir um sistema regulatório para dar suporte ao PSA. Santos et al. (2012), por exemplo, identificou 20 projetos de legislação estaduais e 7 municipais de PSA.

O governo do Estado de São Paulo, apoiado pelo Banco Mundial e a ONG The Nature Conservancy (TNC), desempenhou um papel particularmente ativo na definição da política estadual para disseminar esquemas de PSA ligados à água no sudeste do país. Aprendendo com a experiência de vários programas PSA, com os quais instituições brasileiras tiveram experiências ao longo dos anos anteriores, foi lançado o programa *Mina D'água* em 2009. No início de 2013, a Secretaria de Meio Ambiente (SMA) realizou acordos

com 21 municípios. Como o estado não tinha recursos para implantar um projeto com seu corpo de técnicos⁹, esta abordagem ajudou na construção da capacidade operacional necessária.

A governança do PSA de múltiplos níveis foi também reforçada pela ANA, ao encorajar novas iniciativas a serem incluídas no Programa *Produtor de Água*. Em 2013, este programa tinha 20 projetos em implantação, envolvendo uma área de 310.000 ha e 1.016 produtores. A ANA não coordena os projetos em si, mas faz a mediação entre as várias entidades, promovendo os arranjos institucionais e financeiros, a expertise técnica e captação de recursos, quando necessário (cerca de 10-15% do valor total de cada projeto)¹⁰.

A multiplicação dos sistemas locais de PSA, no Sul e Sudeste e, agora, na região central do Brasil atende a uma demanda local importante em termos de gestão dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas estratégicas. Embora a variedade de ações institucionais permita a adaptação dos projetos aos contextos locais, os mecanismos adequados para dar escala a tais sistemas ainda são incipientes (Pagiola et al. 2012).

1.4. Rumo ao Sistema federal de PSA: projetos de lei e o novo Código Florestal

Em 2006, após as demandas dos movimentos sociais ligados ao Proambiente e com as promessas de negócios nos mercados de carbono e água, o PSA

9. Entrevista com Helena Carrascosa, 18/04/2013.

10. ANA recebe um orçamento anual de cerca de US\$ 7 milhões para desenvolver o programa. Estes 20 projetos representam um investimento de US\$ 12 milhões, o que significa que fontes adicionais de recursos são necessários. (entrevista com Devanir Garcia dos Santos, 29/04/2013).

ganhou relevância entre vários grupos de interesse. Este tema emergente se materializou, em 2007, numa avalanche de projetos de lei (PL) no legislativo, cada um abordando diferentes estruturas e interesses¹¹. O Poder Executivo (representado pelo MMA) propôs um projeto de lei em 2009, apresentando uma política nacional para PSA (PL 5487/2009). Os projetos de lei anteriores, incluindo aqueles do governo, foram transformados num só pacote, substituindo o PL 792/2007, que tem evoluído à medida que as negociações continuam entre os comitês das Câmaras federais. No entanto, o entusiasmo inicial no legislativo referente ao tema esfriou rapidamente. Na verdade, na arena doméstica brasileira, a batalha política aconteceu em torno da revisão do Código Florestal, em que o PSA tornou-se o elemento estratégico.

As diferentes agendas anteriormente envolvidas com discussões de PSA cristalizaram-se ao redor do debate do Código Florestal. Os movimentos de agricultura familiar destacaram o potencial da prestação dos serviços ambientais. Os grandes proprietários de terra defendiam o seu lado, mas no processo, as práticas agrícolas ficaram totalmente excluídas; o foco permaneceu somente na cobertura florestal. Uma aliança inesperada entre os ambientalistas e o grupo rural levantou a questão sobre a adicionalidade¹². Os ambientalistas queriam legitimar os pagamentos destinados a ajudar áreas já sob proteção legal. Os grandes proprietários tinham como objetivo receber os

pagamentos para conservação ou restauração das Áreas de Proteção Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL) localizadas nas propriedades privadas.

O novo Código Florestal (Lei nº 12.651, aprovada em 25 de maio de 2012), reconheceu o PSA pela primeira vez dentro do arcabouço legal nacional, ainda que de maneira ambígua. O ponto mais polêmico é que permite os pagamentos ou incentivos aos grandes proprietários para manutenção ou restauração das APPs e RLs (Artigo 41), o que em princípio viola a Constituição que proíbe o pagamento de um benefício público para cumprimento da Lei. Entretanto, é uma tentativa de incentivar os grandes proprietários a respeitarem a Lei, dado o histórico descumprimento, podendo assim oferecer serviços ambientais importantes.

Neste interim, o governo federal avançou na agenda socioambiental de PSA criando em 2011 o Bolsa Verde. O programa concede pagamentos¹³ às famílias que vivem em extrema pobreza e têm direitos ao uso da terra em áreas de relevância ecológica (principalmente as Unidades de Conservação). A mesma estrutura operacional do Programa Bolsa Família (um programa social federal de transferência de renda) foi usada pelo Bolsa Verde, que registrou 59.000 famílias até meados de 2014¹⁴. Apesar disso, a condicionalidade ambiental do programa levanta algumas interrogações. As famílias assinam um contrato para limitar os impactos do meio ambiente, mas como isto será monitorado ainda não está claro.

11. Oito Projetos de Lei foram submetidos em 2007 e mais seis até 2009.

12. O novo Código Florestal (Artigo 41, §4, Lei 12.651) estipula que as APPs e RLs podem representar uma "adicionalidade" elegível para serem comercializadas nos mercados domésticos e internacionais para redução dos GEE. Em termos, isto é uma contradição, uma vez que a "adicionalidade" é definida como um aumento nos serviços do ecossistema o qual não ocorreria na ausência de um programa. Entretanto, há numerosos atores, incluindo oficiais do governo, que sustentam este argumento da "adicionalidade".

13. Cada família recebe aproximadamente US\$ 150 a cada três meses.

14. <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141> (consultado em 29/05/2014)

2. Que tipo de governança emerge deste processo?

O Congresso brasileiro pode estar próximo de aprovar a política nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais¹⁵. No entanto, as ONGs e os governos estaduais se opõem a essa política, que não representa a diversidade de experimentos regionais e locais em andamento e advertem que sua aprovação pode colocar obstáculos numa ferramenta em princípio flexível. É difícil prever qual será o direcionamento das discussões e a flexibilidade dos acordos entre os níveis diferentes de governança. Os processos analisados mostram que as relações entre os níveis de governança e setores podem ter muitas facetas. Atribuição do poder, descentralização e re-centralização são processos constantes, que são negociados entre o governo federal, níveis de governança mais baixo e outros setores, conforme os interesses dos atores (Andersson et al., 2006; Toni, 2011).

No caso da agenda florestal, a governança de níveis múltiplos torna-se uma questão complexa. Embora, os estados e municípios sejam incentivados a se engajar na gestão ambiental, frequentemente faltam capacitação e incentivos para a execução dos projetos (Toni e Kaimowitz, 2003). Como REDD+ trouxe promessas de recursos, os municípios e estados ficaram motivados para se engajar nas discussões nacionais e internacionais direcionadas para o desenvolvimento do mecanismo. No entanto, como a questão florestal é estratégica para o governo brasileiro nas negociações internacionais, é desejável manter o

controle sobre REDD+. Este é o paradoxo clássico de REDD+ (Phelps *et al.*, 2010; Sandbrook *et al.*, 2010), que resultou em certa re-centralização da agenda florestal em alguns países. No Brasil, no entanto, os estados têm um grau médio de autonomia e poder, possibilitando-os a construir uma agenda forte de REDD+/PSA (Toni, 2011). Apesar das ONGs desempenharem um papel de defesa referente à abordagem aninhada com REDD+ para implantar seus projetos, essas se tornaram também consultoras importantes para os governos estaduais e federal. Essas instituições têm apoiado as ações em curso para regularização fundiária e formação da capacitação local, dois pontos cruciais no reforço da legislação florestal, mas também para qualquer adaptação futura do PSA em apoiar os esquemas REDD+. Por isso, a coordenação é emergente entre as entidades, mas sob regras e monitoramento rígidos estabelecidos pelo governo federal.

No caso da agenda socioambiental, um dos principais desafios está relacionado ao custo e complexidade dos programas PSA ligados às práticas agroambientais, em adição à preservação de áreas naturais. Ainda que algumas organizações sociais tenham tentado melhorar a certificação participativa de tais práticas, esta estratégia mostrou-se impossível sem um programa apoiado pelo governo federal. Como a agenda social foi integrada no programa *Bolsa Verde*, isto comprometeu seu potencial para a adicionalidade ambiental. Um projeto aprovado dentro do Fundo Amazônia¹⁶ iniciou recentemente esquemas de PSA em algumas áreas pólo do Proambiente e pode se tornar um

¹⁵. Conforme mencionado anteriormente, após quatro anos de suspensão, um Projeto de Lei Substituto foi submetido ao Congresso (Maio de 2014).

¹⁶. O Projeto "Assentamentos Sustentáveis na Amazônia," dirigido pelo

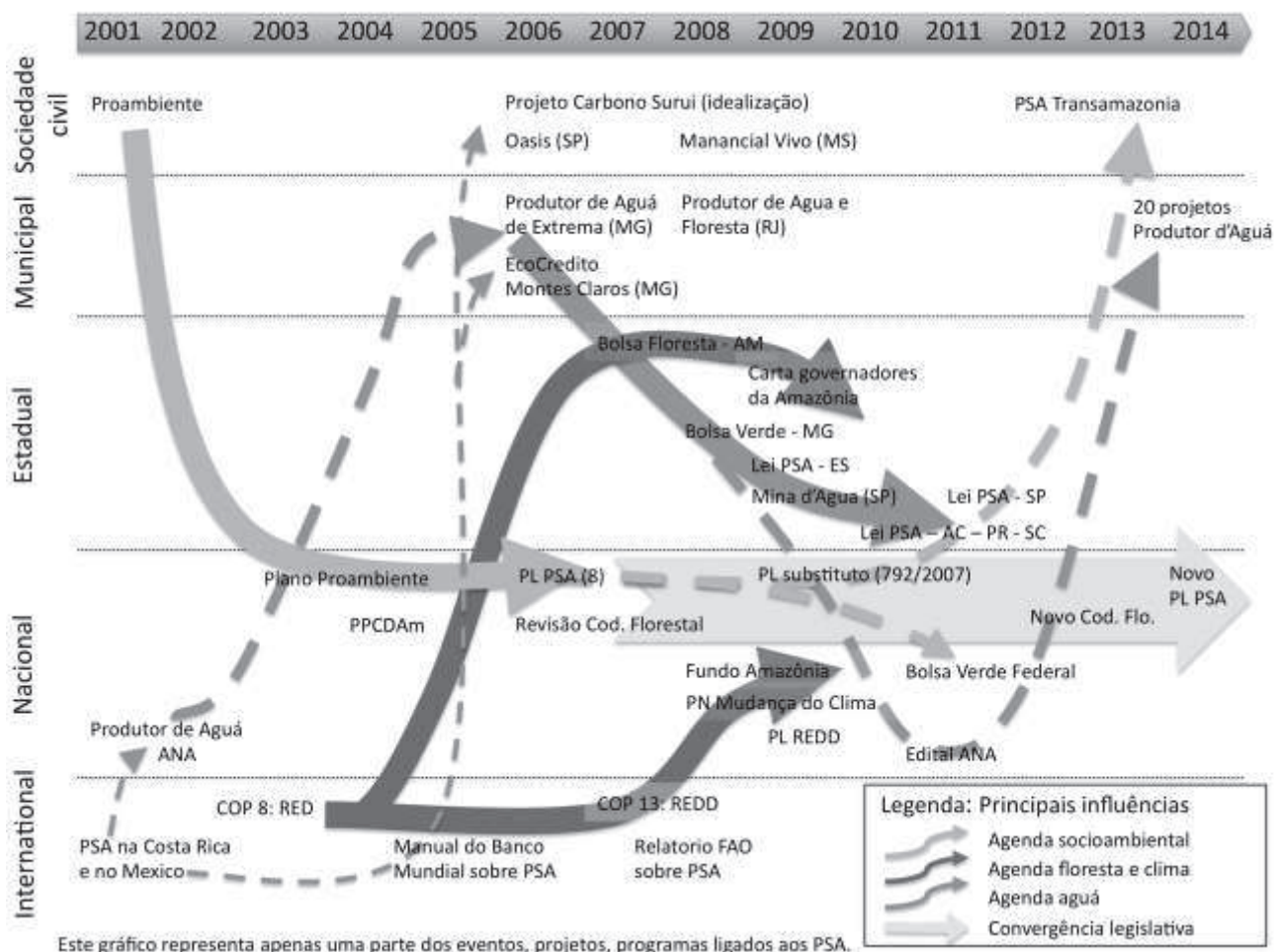
IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia)
(<http://www.fundoamazonia.gov.br>).

exemplo no estabelecimento da estruturação da governança para apoiar o PSA agroambiental. No entanto, as avaliações realizadas após o Proambiente mostram que os agricultores querem, principalmente, assistência técnica para desenvolver as atividades de modo correto ambientalmente, em vez de pagamentos diretos (Costa, 2008). O governo federal tem trabalhado para criar uma nova organização com o objetivo de coordenar a assistência técnica, podendo assumir um papel facilitador de maneira semelhante à ANA. Um novo instrumento poderá se reforçar neste contexto, o Crédito Ambientalmente Condicionado, o qual fornecerá incentivos para os agricultores a mudar suas práticas de manejo da terra.

Conclusão

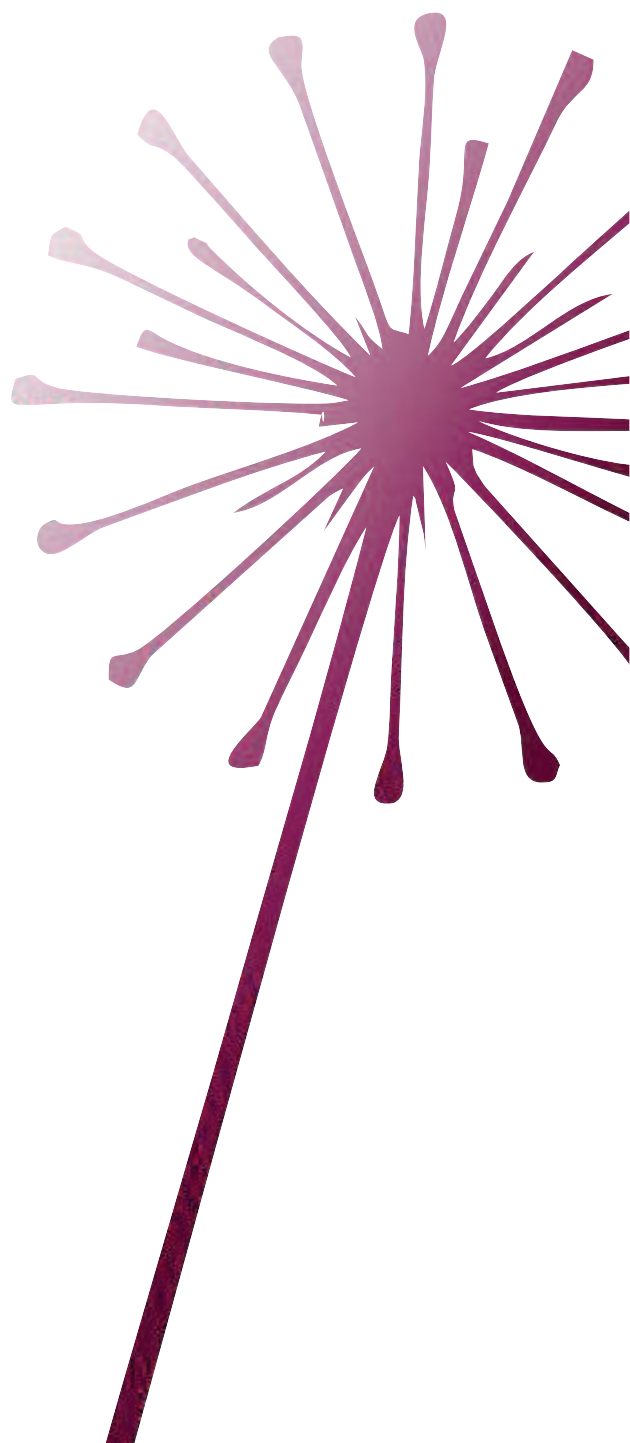
Ao traçar a emergência do PSA no Brasil, três processos diferentes são revelados: um para valorizar as práticas agroecológicas; um devotado às florestas e dirigido ao REDD+; e um para consolidar a gestão da água. Estas três agendas diferentes se influenciaram parcialmente entre si, mas se confrontaram verdadeiramente quando o PSA foi discutido dentro do novo Código Florestal. Isto é um prelúdio para o debate sobre a Política Nacional de PSA, o qual está começando novamente.

O PSA iniciou um debate no Brasil sobre o possível papel dos incentivos positivos da política de



meio ambiente. A sua dimensão simbólica foi criando muitas expectativas para valorar os esforços daqueles que fornecem os serviços ambientais. As várias experiências ratificam a disposição de muitos tipos de atores, desde os fundos privados às organizações da sociedade civil até os governos locais para se engajar no debate nacional e avançar suas ideias para renovar as políticas ambientais. Diferentes tipos de coordenação foram se consolidando em torno dos esquemas de PSA, nem sempre de maneira pacífica, mas as tensões também permitiram os atores a negociar seus papéis e encontrar complementariedades nas ações de governança policêntrica. O desafio para a política do governo federal é oferecer mais possibilidades para a coordenação entre os níveis distintos de governança. O perigo, porém, é que a política nacional possa permanecer inócua e pouco eficiente se limitar-se a definir regras básicas que já existem em níveis locais ou se meramente burocratizarem as experiências existentes.

Construir políticas é sempre um processo de argumentação coletiva (Bogelund, 2007), que se baseia em pontos de vista, prioridades e posicionamentos diferentes. Bogelund (2007) considera que a chave para o processo argumentativo nesta construção é garantir que os diversos grupos de atores estejam engajados no processo de avaliação. Esse processo de avaliação coletiva das experiências de PSA em curso poderá permitir os atores avançarem além de uma descrição técnica das experiências de PSA para realmente avaliar as ações de governança e suas limitações, de acordo com os pontos de vista daqueles engajados no processo.



Referências

- ANDERSSON K., GIBSON C., LEHOUCQ F., 2006. Municipal politics and forest governance: Comparative analysis of decentralization in Bolivia and Guatemala. *World Development*, 34(3), 576-595.
- BØGELUND P., 2007. Making green discourses matter in policy-making: Learning from discursive power struggles within the policy area of car taxation. *Ecological Economics*. Volume 63, Issue 1, Pages 78-92.
- BÖRNER J., WUNDER S., WERTZ-KANOUNNIKOFF S., TITO M., PEREIRA L., NASCIMENTO N., 2010. Direct conservation payments in the Brazilian Amazon: Scope and equity implications. *Ecological Economics* 69, 1272-1282.
- CORBERA E., SOBERANIS C., BROWN K., 2009. Institutional dimensions of payments for ecosystem services: an analysis of Mexico's carbon forestry programme. *Ecological Economics* 68, 743-761.
- GUEDES F.B., SEEHUSEN S. (Eds.) 2011. Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios. MMA, Brasília.
- HALL A., 2008. Better RED than dead: paying the people for environmental services in Amazonia. *Philosophical transactions of the Royal Society B* 363, 1925-1932.
- LARSON A., RIBOT J., 2009. Lessons from forestry decentralisation, in: ANGELSEN A., BROCKHAUS M., KANNINEN M., SILLS E., SUNDERLIN W., WERTZ-KANOUNNIKOFF S. (Eds.), *Realising REDD+: National Strategy and Policy Options*. CIFOR, Bogor, Indonesia, pp. 175-187.
- LE COQ, J.F., PESCHE, D., LEGRAND, T., FROGER, G., SAENZ-SEGURA, F., 2012. La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica. *VertigO* 12.
- MATTOS L. 2010. Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do Proambiente. PhD Instituto de Economia, Unicamp, 458p.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente, 2011. REDD+: Documento-síntese com subsídios de múltiplos atores para a preparação de uma Estratégia Nacional. MMA, Brasília.
- MOHAMMED E., PORRAS I., GRIEG-GRAN M., LIMA L., SOARES A., NETO J.T., VIANA V. 2013. Assessing preferences for compensation packages using the discrete choice method: the case of the Bolsa Floresta program in Amazonas, Brazil. *J. Env. Assmt. Pol. Mgmt.* 15, 1350021.
- NAGENDRA H., OSTROM E., 2012. Polycentric governance of multifunctional forested landscapes. *International Journal of the Commons* 6, 104-133.
- PAGIOLA S., CARRASCOSA H., TAFFARELLO D. (Eds). 2012. Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil. Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, São Paulo.
- PAVAN M., CENAMO M., 2012. REDD+ nos estados da Amazônia: Mapeamento de iniciativas e desafios para integração com a estratégia brasileira. MMA, Brasília.
- PHELPS J., WEBB E., AGRAWAL A., 2010. Does REDD+ Threaten to Recentralize Forest Governance? *Science* 328.
- SANTOS P., BRITO B., MASCHIETTO F., OSÓRIO G., MONZONI M., 2012. Marco regulatório sobre pagamento por serviços ambientais no Brasil. IMAZON; FGV, Belém.
- SANDBROOK C., NELSON F., ADAMS W., AGRAWAL A., 2010. Carbon, forests and the REDD paradox. *Oryx* 44, 330-334.
- SANTILLI M., MOUTINHO P., SCHWARTZMAN S., NEPSTAD D., CURRAN L., NOBRE C., 2003. Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol: a new proposal. Paper to COP9, Milan, Italy.
- SHI T., 2004. Ecological economics as a policy science: rhetoric or commitment towards an improved decision-making process on sustainability. *Ecological Economics* 48, 23-36.
- TEJEIRO G., STANTON M., 2014. Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: Diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação. São Paulo, Instituto O Direito por um Planeta Verde; 157p.
- TONI F., 2011. Decentralization and REDD+ in Brazil. *Forests*, 2(1), 66-85.
- TONI F., KAIMOWITZ D., 2003. Municípios e gestão florestal na Amazônia. A.S. Editores, Natal, Brasil.

